

MV 14-982

CDU 711:330.191.4

**ALGUNOS ASPECTOS CON-
FLICTIVOS DE LA RELA-
CION ENTRE PLANIFICA-
CION ECONOMICA Y PLA-
NIFICACION TERRITO-
RIAL.**

Serie II

**Ordenación del territorio y
planificación urbana.**

Núm. 982

Madrid, 15 de noviembre de 1972

UNIVERSIDAD POLITECNICA DE MADRID
E.T.S. ARQUITECTURA
BIBLIOTECA

Nº Rº ENTRADA.....
Nº DOCUMENTO.....
Nº EJEMPLAR.....
SIGNATURA.....

E.T.S. ARQ.
BIBLIOTECA

Secretaría General Técnica

COM 211-3201214

ALGUNOS ASPECTOS CON-
FECTIVOS DE LA RELA-
CION ENTRE PLANIFICACION
ECONOMICA Y LA
NIFICACION TERRITO-
RIAL

Tratado de
Derecho de la Ciudad y
Urbanismo

1968

1968, 11 de noviembre de 1968

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID
ETS ARQUITECTURA
BIBLIOTECA
Nº DE ENTRADA
Nº DE MARCA
Nº DE MARCA
Nº DE MARCA

ETS
BIBLIOTECA

Departamento de

**ALGUNOS ASPECTOS CONFLICTIVOS DE LA RELACION ENTRE PLANIFICACION
ECONOMICA Y PLANIFICACION TERRITORIAL**

S U M A R I O:

Páginas

INTRODUCCION DE LA SECRETARIA GENERAL TECNICA	3
I. Planeamiento regional "versus" planeamiento provincial.....	5
II. Descongestión industrial, zonificación y urbanismo: Experiencias extranjeras y en España, por Fernando de Terán	7
Distribución espontánea de la actividad en el espacio.....	7
Zonificación urbanística y zonificación industrial.....	9
La Zona industrial como instrumento de la política económica.....	11
La necesaria armonización de criterios.....	12
Algunas experiencias socialistas.....	13
Experiencias en economías de mercado.....	14
El caso español.....	18

ALGUNOS ASPECTOS CONFLICTIVOS DE LA RELACION ENTRE PLANIFICACION ECONOMICA Y PLANIFICACION TERRITORIAL

INTRODUCCION DE LA SECRETARIA GENERAL TECNICA

El análisis de los problemas en que se debate el urbanismo moderno, ampliamente entendido como ordenación de un territorio que excede los restringidos límites de una ciudad, y el estudio de las causas de aquellos problemas -patentes o latentes- pone de manifiesto la necesidad de una perfecta congruencia entre las exigencias de la ordenación física y los objetivos de la planificación económica, entre las fuerzas que suscitan el desarrollo económico y la adecuación de las mismas -sin que ello suponga una merma de vitalidad- a la consecución de un marco físico que no solo posibilite, sino que aliente, el desarrollo armónico de la personalidad humana.

En este orden de ideas apunta el trabajo que constituye la base del presente Documento Informativo; su autor, Fernando de Terán Troyano, arquitecto, Subdirector General de Cooperación de la Dirección General de Urbanismo de nuestro Departamento, examina las cuestiones derivadas de las relaciones entre localización industrial y planeamiento físico, pasando revista a la situación actual dentro de los países de economía dirigida y de economía de mercado, para terminar con el exámen de la experiencia española: aplicación y significado de la Ley

del Suelo, actuación a través de polos y polígonos, y nuevas orientaciones contenidas en el III plan de Desarrollo. El artículo fué incluido inicialmente por la revista "Economía Industrial" dentro de su número monográfico -97, de enero de 1972- dedicado a industrialización y desarrollo regional, por lo que logicamente su temática ha de incidir y limitarse a la materia abordada por aquella publicación; posteriormente el propio autor ha introducido unas ligeras modificaciones y correcciones, recogidas en el texto que insertamos, y que afectan fundamentalmente a la estructura y subtitulación del trabajo.

Como complemento del mismo incluimos en nuestro documento el editorial del último número -3/72, julio-septiembre- de la revista "Ciudad y Territorio", que trimestralmente edita el Instituto de Estudios de Administración Local, y cuya dirección corre a cargo del propio Fernando de Terán. La cuestión que el artículo plantea -claramente manifiesta en la expresividad de su título- cobra en los momentos actuales decidida actualidad a la vista tanto de las nuevas tendencias de nuestro planeamiento territorial, como de las directrices a este respecto marcadas por el vigente Plan de Desarrollo.

I. PLANEAMIENTO REGIONAL VERSUS PLANEAMIENTO PROVINCIAL

En fecha reciente ha sido aprobado por el Ministro de la Vivienda, con algunas rectificaciones especialmente referentes a intensidades de utilización del suelo, el "Plan Provincial de Ordenación Urbana de Baleares", redactado por la Diputación de aquellas islas. El hecho de que sea éste el tercer plan provincial urbanístico que se aprueba en el país desde que este tipo de planes existe en nuestro ordenamiento jurídico invita a una consideración sobre este escalón del planeamiento, que tan escasa utilización ha tenido.

La figura del plan provincial aparece en la Ley del Suelo como una aproximación al nivel de la planificación regional existente en otros países. Está configurada como instrumento de actuación sobre la realidad física para establecer "la ordenación de la estructura urbanística" del territorio provincial, garantizar la coherencia y coordinación de los planes generales de los municipios incluidos y proponer las normas generales de uso del suelo donde no hubiere plan general. La definición contenida en la Ley deja traslucir el excesivo peso conceptual de lo "urbanístico" por encima de lo que entendemos hoy por ordenación territorial y manifiesta claramente su carácter idealista de "aspiración" al no abordar el tema de la coordinación y vinculación de todas las políticas sectoriales con incidencia en lo territorial.

El uso que en la práctica se había hecho hasta ahora de esta figura se concreta en dos únicos ejemplos: el Plan Provincial de Guipúzcoa y el Plan Provincial de Barcelona.

De la colaboración entre la Dirección General de Arquitectura y la Diputación Provincial de Guipúzcoa nace, en 1941, y se desarrolla en 1942, el trabajo que ha de constituir el primer intento de ordenación territorial de la posguerra (1), consistente en un estudio de la problemática socioeconómica de la provincia, avances de planeamiento de los principales núcleos urbanos y una normativa de carácter

general para el desarrollo de las actividades sobre el territorio, con indicación de zonas adecuadas para los diversos usos.

El trabajo parte de la unidad natural y la reducida dimensión del territorio que reclamaba un tratamiento de conjunto para enfocar el crecimiento demográfico e industrial que ya entonces aparecía, poniendo en peligro la fluidez de las comunicaciones, amenazando con crear una situación de congestión industrial y abocando a las poblaciones a negativas repercusiones sociales y sanitarias. Tiene un carácter de estudio más propio de un seminario que de un plan operativo y presenta particular interés para atisbar las líneas iniciales de configuración del proceso de definición del planeamiento actual y otras de interés puramente histórico para comprender la mentalidad del momento de la cultura urbanística. No llegó a cristalizar en un verdadero plan hasta 1968, y aún así fue aprobado con carácter indicativo, excepto la normativa, a pesar de que ya en los estudios de 1942 se preveía la necesidad de adoptar medidas operativas de actuación, tales como la declaración de interés nacional o provincial para inducir la localización industrial en las áreas seleccionadas.

Si el Plan de Guipúzcoa puede entenderse como una anticipación, con su carácter de estudio ligado a toda una fase inicial de arranque, de tanteos y de aspiraciones, el Plan Provincial de Barcelona, aprobado en 1963 y redactado en años anteriores, representa más bien la expresión cabal y madura de la definición en que acabaron por cristalizar aquellos tanteos y aspiraciones, es decir, la de los planes provinciales de la Ley del Suelo.

Planteado, como ha dicho Bigagor (y la expresión es reveladora), como un deseo de "aplicar el urbanismo a la escala regional" (2), parte de una bien construida visión global del territorio provincial con las técnicas de análisis del momento y se traduce en una previsión voluntarista de localización demográfica e

(1) Existía tan sólo un intento anterior: el "Pla de Distribució de Zones del Territori Català", de 1.931.

(2) Pedro Bidagor: "Situación general del urbanismo en España (1.939-1.964)" Arquitectura. Madrid, 1.964.

industrial a través de una zonificación de usos del suelo y de una normativa al servicio de una estructura territorial previamente definida, en cuya definición es pieza conceptual fundamental la aspiración al desarrollo equilibrado con dispersión industrial y limitación del crecimiento de las poblaciones mayores, y especialmente de la capital provincial. También este plan, y especialmente su memoria, es un documento de gran interés histórico para la comprensión de la evolución de nuestro proceso de planeamiento y de las ideas que la sustentaron. Particularmente significativas parecen las razones en que se apoya la estrategia descentralizadora propuesta, tan en consonancia con corrientes urbanísticas internacionales bien conocidas que ya en la fecha de aprobación del plan estaban siendo sometidas a duda y revisión, pues ya entonces se marcaba claramente la dualidad y oposición de orientaciones con que se manifestaban las planificaciones urbanísticas tradicionales y las nuevas planificaciones del desarrollo económico, empeñadas las primeras en la constante de la opción voluntarista de desconcentración de población y actividades (con la consiguiente dispersión de recursos), de desarrollos equilibrados y de crítica y oposición a la gran ciudad, y dando paso las segundas, en su búsqueda de la eficiencia económica, a la distribución centralizada de las actividades y de la población sobre áreas reducidas, en función del estímulo de los "factores de aglomeración" y del aprovechamiento de las "economías externas".

Aquí está una importante parte de la explicación de la amarga serie de derrotas que la realidad ha venido infligiendo a la planificación urbanística en los países de economía de mercado empeñada en unas propuestas de ordenación del desarrollo urbano y territorial que la historia ha venido a situar en el campo de la utopía.

Mientras los planes urbanísticos postulaban sistemáticamente la detención del crecimiento de las grandes ciudades arbitrando las fórmulas de los anillos verdes y la nucleación constelar en centros diversos y coronas de satélites, los procesos de la producción industrial, estimulados por las políticas oficiales, seguían concentrando

empresas y población en las grandes ciudades, convertidas en motores del desarrollo económico, puesto que, en función de las leyes del mercado, era favorable para el crecimiento económico la localización industrial donde ya existía infraestructura, equipamiento, un conjunto de empresas en producción, una disponibilidad creciente de producción, una disponibilidad creciente de mano de obra inmigrante y una concentración previa de capital fijo, aunque el resultado, obviamente, daba lugar al modelo territorial sistemáticamente considerado como inconveniente por toda la filosofía de la planificación urbanística.

La novedad y originalidad del Plan Provincial de Baleares está en que el desarrollo que trata de ordenar se basa en un nuevo y diferente tipo de recurso que aparece como tal hacia mitad del siglo, alterando las concepciones tradicionales de la actividad económica y su juego sobre el territorio, basadas en la transformación tecnológica de las materias. Se trata del atractivo ejercido por aquellas áreas geográficas en que el clima y el paisaje se alían con las posibilidades recreativas ofrecidas especialmente por las costas (y muchas veces también por las esencias tradicionales y culturales heredadas), convirtiéndose en oferta para el consumo de quienes no disponen de tales beneficios y contradiciendo con fuerza la dudosa afirmación de Friedman de que "la naturaleza no da ventajas comparativas, sino que éstas son creadas siempre por el esfuerzo humano" (3).

¿Basta esta diferencia de base, junto con una mayor adaptación a unas directrices económicas y políticas que se asumen, para salvar a este plan de seguir a sus predecesores en la historia de los sueños frustrados? Hay algunas razones para esperarlo, pero también en este caso vuelven a quedar sin atar las necesarias vinculaciones de todas las políticas sectoriales, ya que la figura del plan provincial queda inerte por definición jurídica.

Es esta definición jurídica, con el correspondiente reajuste administrativo, la que está necesitando una actualización que ofrezca el marco adecuado para una verdadera planificación regional.

(3) John Friedmann: "Regional Development Policy", M.I.T. Press 1966.

II. DESCONGESTION INDUSTRIAL, ZONIFICACION Y URBANISMO: EXPERIENCIAS EXTRANJERAS Y EN ESPAÑA.

Por Fernando de Terán,

Las cuestiones que vamos a considerar a continuación están entre aquéllas que, derivando del tema general de la distribución espacial de la actividad económica y el desarrollo regional, se concretan en las relaciones entre la localización industrial y la planificación física, urbanística y territorial, y forman parte de uno de los más importantes puntos de confluencia entre los objetivos de política económica, en cuanto que apuntan hacia la búsqueda de las formas óptimas para el proceso de desarrollo, y los de las políticas de ordenación urbanística y territorial en la medida en que éstas aspiran a definir el marco físico adecuado al mismo fin.

Dentro del conocido proceso histórico que ha ido haciendo pasar a las economías de mercado, de un Estado pasivo, convencido de que el mejor regulador del desarrollo era el mercado libre, a un Estado sistemáticamente intervencionista que con su actuación condiciona deliberadamente a las fuerzas de ese mercado, el tema que vamos a abordar queda incluido entre las medidas de una estrategia general de desarrollo, de acuerdo con la cual el "operador público" planifica y determina los objetivos, estudia y considera las ventajas e inconvenientes de las diversas alternativas posibles, proporciona y garantiza las formas y los instrumentos que la iniciativa privada requiere para la consecución de aquellos objetivos, atiende a la creación de las condiciones adecuadas para obtenerlos, y... reglamenta el uso del suelo. Descongestión y zonificación son partes concretas de esa estrategia de planificación que por no ser independiente, sino todo lo contrario, del territorio y de la estructura urbana del país, incide directamente en el campo del urbanismo y la ordenación territorial. Estrategia de planificación entre cuyos objetivos está la corrección de las situaciones contradictorias, injustas o conflictivas,

producidas precisamente por el juego de la localización industrial libre.

Distribución espontánea de la actividad en el espacio.

No parece que existan actualmente dudas entre los economistas, al estudiar la distribución espacial de las empresas de producción, sobre el hecho de que las actividades tienden espontáneamente a localizarse de forma centralizada sobre determinadas áreas geográficas reducidas, por la mayor capacidad de estímulo de los "factores de aglomeración" frente a los "de dispersión", y especialmente por el conocido juego de las "economías externas", que potencia desde el conjunto, los recursos y la capacidad propia de cada empresa en particular. Del mismo modo podría decirse, aunque con menos generalidad, puesto que en este caso estamos en gran medida en el terreno de los juicios de valor, que para los urbanistas, esta forma de localización, ha sido siempre considerada como causante de un desarrollo territorialmente inconveniente. De ahí una de las grandes constantes de la cultura urbanística, nacida a consecuencia de la aparición de la producción industrial, de la dinámica capitalista, y de los fenómenos de concentración de actividades económicas en las ciudades, junto con los problemas a que dieron lugar: la constante de la opción voluntarista de desconcentración y de desarrollo equilibrado y la insistencia en la crítica y desaprobación de la gran ciudad sentida como un ente hipertrofiado y monstruoso. Así, al calor de concepciones sociales nuevas, la teoría urbanística afirma desde el primer momento la necesidad de la superación del "laissez-faire" para acometer la instauración de un orden social y urbano territorialmente equilibrado en oposición a las tendencias aglutinadoras espontáneas. Ahí empieza la

dramática historia del urbanismo moderno, preso en la contradicción entre unos juicios de valor y unas aspiraciones éticas y sociales por una parte, y por otra un desconocimiento de la dinámica real de unos procesos económicos que todavía no se podían científicamente comprender ni políticamente controlar. Y ahí empieza también la amarga serie de derrotas que la realidad ha venido infringiendo a la planificación urbanística en los países de economía de mercado, empeñada en unas propuestas de ordenación del desarrollo urbano que la historia del mismo ha venido a situar en el terreno de la utopía. Así, mientras los planes de ordenación de las ciudades postulaban sistemáticamente la detención del crecimiento y extensión de las mismas, arbitrando las conocidas formulas del anillo verde y la descongestión urbana en pequeñas ciudades satélites más o menos alejadas, (cuando no abiertamente la creación de comunidades nuevas autosuficientes en un pretendido equilibrio trabajo-residencia), los procesos reales de la producción industrial seguían concentrando empresas y población en las ciudades existentes más importantes ya que, en función de las leyes del mercado, era económicamente ventajosa la localización industrial justamente donde ya existía una infraestructura, un equipamiento, un conjunto de empresas en producción, una disponibilidad creciente de mano de obra atraída del campo y una concentración de capital fijo.

Consecuencia de esta experiencia histórica es la evolución que ha sufrido en gran parte la concepción del planeamiento urbano, desde aquella orientación utópico-socialista, hacia una aspiración de cientifismo desideologizado, al mismo tiempo que paralelamente, el análisis científico de la realidad del desarrollo económico en sus resultados espaciales, ha llevado a la introducción de las nociones de "costos sociales" y "deseconomías externas" para explicar los inconvenientes y distorsiones que para el propio proceso produce la concentración llevada más allá de unos determinados límites (congestión) a partir de los cuales crecen rápidamente dichos inconvenientes, en contraposición a las ventajas económicas de la misma concentración. Pero, por otra parte, y en contrapartida, ha madurado una interpretación histórica crítica y un análisis de los

procesos de formación y desarrollo de la ciudad industrial, que pone de manifiesto el carácter social y político de las tensiones, contradicciones y desajustes que se dan en el seno de la misma (entre la movilización de los medios de producción, la utilización del suelo y la distribución de los beneficios económicos) que no pueden ser corregidos más que por la acción política.

Todo ello ha servido para afianzar, por caminos diferentes al de la teoría urbanística tradicional, y con posterioridad a ésta, el sentimiento de la necesidad de una intervención correctora del mecanismo del mercado, como fundamento de una política voluntaria de localización industrial dentro de la planificación del desarrollo económico. Así con este encuadre, es como pueden comprenderse la descongestión industrial y la zonificación, como partes de esa intervención correctora en el marco de una política económica que por una parte trata, en beneficio del propio proceso de industrialización, de reducir los inconvenientes de la excesiva concentración, y por otra puede enlazar eventualmente, con objetivos de equilibrio territorial incidiendo en la planificación urbanística y en la ordenación del territorio. Es decir, que la necesidad de esta planificación correctora aparece dentro de los sistemas de economía de mercado como una exigencia económica de la propia dinámica de la industrialización, incluso desde el punto de vista puramente privado, con independencia de los planeamientos urbanísticos, sociales y políticos que la reclamaban con anterioridad desde otros supuestos y con otras intenciones. Ya se ve que detrás de estos planteamientos late la debatida y polémica cuestión del desarrollo equilibrado o desequilibrado; del desarrollo territorialmente homogéneo o del desarrollo concentrado en unos cuantos lugares privilegiados, que actúan de motor impulsor. Es decir, la opción entre las ventajas de una industrialización tendente a la homogeneidad, con apoyo estratégicamente difundido sobre múltiples puntos dispersos, o por el contrario, estimulando la centralización de la producción y el capital. Cuestión esta que pone de manifiesto el decisivo papel de la industria y su localización en relación con el desarrollo regional y para la cual no existe respuesta científica unitaria, aunque sí pueda haberla política.

Zonificación urbanística y zonificación industrial.

Situándonos en una perspectiva histórica, hoy bien conocida y analizada a través de una importante bibliografía de interpretación, es fácilmente comprensible, por las razones que ya hemos apuntado, la formación de las grandes concentraciones industriales en los países adelantados en las primeras etapas del proceso de industrialización, con su contrapartida bien manifiesta en la incoherencia e irracionalidad que la instalación de empresas iba produciendo en las condiciones generales de la ciudad, tanto en su equilibrio funcional, como en el ecológico. El resultado es la conocida imagen de los "slums" al lado de las fábricas, la carencia de servicios higiénicos, la inmundicia y la sordidez, el ruido y los gases industriales, y todo el proceso de agresión y degradación del medio urbano y natural que la industrialización estaba produciendo en el hábitat humano. A esta etapa es a la que corresponde el nacimiento de esa teoría urbanística a que hemos aludido, de origen utópico-socialista, como reacción ante la degradación, la incoherencia, la inhabilitabilidad y la injusticia social.

En una etapa histórica posterior, la extensión y complicación del proceso empieza a interferir con el desarrollo óptimo de la propia industrialización. Ya no bastan las infraestructuras ni el equipamiento público existente. Se dificulta la movilidad y el transporte. Se producen las primeras saturaciones que impiden la ampliación y la reestructuración de las industrias. Entre éstas se encuentran algunas que comportan riesgos y molestias para las demás. Se inicia entonces espontáneamente una cierta descentralización hacia la periferia, a corta distancia, beneficiándose aún de las vías de acceso y de la situación de las estaciones del ferrocarril, lo que lleva al cabo del tiempo a una nueva situación de congestión sobre una zona más amplia, al seguir creciendo la ciudad. Al mismo tiempo, empiezan a imponerse las reglamentaciones protectoras y prohibitivas y aparece como solución lógica la zonificación, para salvar la incompatibilidad en la mezcla de funciones dentro de un mismo sector territorial. La zonificación entendida fundamentalmente como una simple segregación de usos del suelo.

En este punto se hace muy necesaria una aclaración terminológica, dados los sentidos diferentes en que se usa la palabra zonificación.

En la cultura urbanística, la zonificación, traducción de "zoning", puede referirse en primer lugar a una determinada forma de localización espacial espontánea de las clases sociales y las actividades dentro de la ciudad, de acuerdo con los estudios socio-ecológicos realizados entre 1920 y 1940 por la Escuela de Chicago. Pero de forma más universal y generalizada, la zonificación es entendida hoy como una de las piezas conceptuales clave, tanto del análisis funcional a que el racionalismo sometió el estudio de la realidad urbana, como de la base teórica sobre la cual pretendió organizar la intervención ordenadora y planificadora de dicha realidad. Esta pieza conceptual, que parte de la clasificación de las diversas funciones que se desarrollan en la ciudad y conduce a la descomposición de ésta en sectores físicos (zonas), asignados únicamente a cada una de esas funciones, es un principio de ordenación y previsión que aspira a seleccionar para cada actividad el fragmento territorial que le conviene más, tanto para el desarrollo y funcionamiento de la propia actividad, como desde el punto de vista de una visión global del conjunto urbano cuyo desarrollo y funcionamiento armónico y coherente se trata de organizar.

De acuerdo con este principio teórico se ha venido desarrollando el planeamiento urbano en la práctica, a través de unos planes que preveían, en esencia, unas áreas de expansión alrededor de los cascos existentes, clasificadas según usos específicos de tipología y características definidas, recortadas físicamente por el entramado que proporcionaba el esquema general de circulaciones, frecuentemente radial. Entre esas áreas aparecen siempre, diferenciadas y específicas las zonas de uso industrial, destinadas a la instalación de las nuevas empresas, así como a acoger a quéllas que optasen por abandonar sus iniciales emplazamientos más céntricos, con lo cual se daba teóricamente el marco físico para una ordenada descongestión industrial de la ciudad. La segregación espacial de funciones aseguraba, por otra parte, la eliminación de las incompatibilidades producidas por los efectos nocivos y peligrosos de la mixtura de usos del suelo, y la visión de conjunto de la ciudad como un todo orgánico proporcionaba a su vez, la base

para esperar un correcto funcionamiento general con apoyo en las adecuadas localizaciones establecidas para cada uso. El carácter especialmente trastornador de la industria en relación con los otros usos del suelo, por sus características peculiares, está en la base de esta zonificación urbanística que reglamenta lo que puede instalarse en cada sitio, de tal modo que, al menos inicialmente, el planeamiento pone un énfasis muy especial en el recíproco condicionamiento entre industria y residencia, tal como aparece en numerosos planes, (zonas industriales separadas por zonas verdes de zonas residenciales) con una excesiva elementalidad. La zonificación, entendida en este contexto urbanístico, es pues una de las bases fundamentales en que se ha venido apoyando y se apoya todavía la planificación urbana y en la que descansa también en buena medida la moderna planificación territorial que ha desbordado el marco puramente urbano para hacerse cargo de los fenómenos de interdependencia creciente entre los núcleos urbanos y sus áreas geográficas circundantes, y que ha venido a sustituir y a complementar a la planificación urbanística tradicional mediante un cambio de escala, de intención y de metodología.

Pero hay todavía otra significación de la palabra "zonificación", referida especialmente a la industria, menos habitual para los urbanistas y planificadores físicos, pero mucho más utilizada en planificación económica. Se refiere a la creación de áreas o "zonas" especialmente acondicionadas para la localización industrial y dotadas de una serie de atractivos que estimulan directamente la venida de las empresas. Atractivos que pueden ser no sólo de carácter infraestructural sino también incentivos económicos y fiscales o de gestión administrativa. La diferencia con la acepción que hemos considerado en el caso anterior, que podemos llamar zonificación urbanística, o bien zonificación territorial está en esa capacidad de atracción a través de unas medidas operativas de gestión y en unas ventajas reales que se ofrecen a las industrias, frente a la simple regulación de usos del suelo que establecen la zonificación urbanística o la territorial. En este sentido podría hablarse también de una zonificación "activa" y otra "pasiva". Una cosa es prever lo que puede o no puede instalarse en un determinado lugar,

definir las características de las industrias a instalar y las condiciones generales de la urbanización y el equipamiento, y otra es que las empresas acudan realmente a los lugares predeterminados y que su instalación se realice coordinadamente con el nacimiento de las infraestructuras precisas y el equipamiento necesario. Mientras que la zonificación "activa" se referiría a la creación de instrumentos públicos actuantes de política económica, mediante los cuales se incita a las empresas con las ventajas de unos emplazamientos dotados de suelo urbanizado y equipado, la zonificación "pasiva", sería la que establece una previsión general de la forma en que debe utilizarse o reservarse todo suelo susceptible de posible ocupación, asignando a cada fragmento territorial el uso que más convenga en relación con el conjunto, entre ellos el uso industrial, mirando sobre todo al desarrollo coherente y racional de los organismos urbanos en el tiempo y a sus interrelaciones espaciales, quedando a la espera de que el desarrollo urbano vaya llenando tales previsiones.

La zonificación industrial "activa" es un arma operativa de eficacia inmediata para conseguir efectivamente unos objetivos concretos de localización industrial. La zonificación urbanística y la territorial son parte fundamental de estrategias amplias de previsión, ordenación y organización a largo plazo, inscritas en los procesos de planificación urbana y territorial, sin que posean en sí mismos un poder operativo, por lo cual, para que su efectividad sea real y no queden sin ocupar necesitan las oportunas medidas adicionales de gestión y realización, entre las cuales puede estar precisamente la zonificación "activa". En este sentido puede decirse que una zonificación "activa", industrial o residencial puede ser un instrumento para ejecutar una política urbanística o de ordenación territorial. Pero es preciso señalar, que esta relación de dependencia entre la zonificación urbanística o territorial y la zonificación industrial "activa" no se produce necesariamente en la práctica, ya que de hecho existe una independencia, mayor o menor según el grado de evolución de cada país, entre la planificación física y la planificación económica, de modo que la zonificación industrial "activa", en tanto que instrumento típico y específico de política económica, sirve a las indicaciones de la

planificación económica, no siempre coincidentes con las aspiraciones de la planificación física, la cual frecuentemente se encuentra atrasada en concepciones todavía demasiado urbanas y alejada de una planificación económica que, por su parte, no llega a definir suficientemente la localización territorial de sus objetivos. Una relación de perfecta sintonización exige unos niveles de integración política entre ambas planificaciones, que pocos países han alcanzado. En realidad, existen incluso países donde se practica la zonificación industrial como parte de la política económica, aunque no exista planificación territorial. Podemos resumir, que la zonificación industrial, entendida en este contexto, es una de las medidas importantes de la política económica, para una localización industrial dirigida, comprendida entre el conjunto de acciones correctoras que un Estado planificador impone para controlar el proceso de desarrollo económico y que, incidentalmente, puede coincidir con los objetivos de una política urbanística o de ordenación territorial. En este contexto, la zonificación industrial ha adquirido importancia fundamental con la aparición de las políticas de desarrollo regional y, en general, con la planificación del desarrollo económico, pero desde un punto de vista histórico pueden señalarse antecedentes diversos en algunos países, incluso en momentos bastante iniciales del proceso de industrialización.

La "Zona industrial" como instrumento de la política económica.

Así entendida, la zonificación industrial constituye pues una actividad de preparación de suelo equipado en infraestructuras y servicios, y eventualmente promocionado sobre la base de diversas clases de estímulos, para crear "zonas industriales" capaces de producir una concentración puntual y controlada de actividades económicas, atrayendo un cierto número de implantaciones industriales.

En principio nada se opone a la creación de "zonas industriales" por el capital privado, y de hecho en diversos países existen "zonas industriales" con dicho origen, especialmente en Estados Unidos, pero lo que verdaderamente tiene importancia es que su creación sea abordada

por los poderes públicos, que la transforman así en el instrumento adecuado para unos objetivos determinados previamente dentro de una acción política.

Señalábamos al principio, que la prevalencia económica de los "factores de aglomeración" frente a los "factores de dispersión", era, junto con la existencia de infraestructuras, una de las varias razones que contribuían eficazmente a producir una concentración espontánea de empresas industriales sobre áreas geográficas limitadas, al mismo tiempo que esta concentración daba lugar a la aparición de "economías externas" que favorecían aún más la implantación industrial en esas áreas.

Pues bien, la "zona industrial" trata de reproducir artificialmente algunas de las condiciones que buscan las empresas, que antes caracterizaban a las aglomeraciones urbanas y sólo en ellas se encontraban, y ofrece infraestructuras, servicios y concentraciones (y por ello posibilidad de economías externas), y cuando es suficientemente grande, permite también abordar satisfactoriamente los problemas de equipamiento social y especializado, de formación y capacitación laboral, de investigación, etc.

Por otra parte, la gestión y desarrollo de la "zona" pueden ser planificados en función de unos criterios de organización que acentúen los beneficios de las empresas, seleccionando éstas de modo que entre ellas existan ciertas relaciones de funcionamiento favorables a todos.

Gracias a estas características, la "zona industrial" tiene un marcado carácter de instrumento operativo y eficaz de política económica que puede ser utilizado para facilitar procesos de desarrollo económico dirigidos, con absorción del paro por la creación de nuevos puestos de trabajo, elevación de la renta per cápita en un área geográfica, y finalmente, puede ser también utilizada, y es importante, para desarrollar una política urbanística o de ordenación territorial, produciendo la localización industrial en las áreas previamente seleccionadas como adecuadas para el logro de una ocupación racional y coherente del territorio desde el punto de vista de su funcionamiento estructural general.

La necesaria armonización de criterios.

Después de lo dicho, podemos ahora ver con mayor claridad que la zonificación industrial que hemos llamado "activa" es el instrumento adecuado e indispensable para la descongestión industrial, bien sea con base en una previa planificación urbanística o territorial, y en desarrollo de las mismas, bien sea en ausencia de ellas.

Hemos dicho que el propio proceso del desarrollo económico exigía en determinados momentos, una intervención correctora tendente a conseguir la descongestión industrial de las áreas saturadas. Se trataba de una exigencia de carácter fundamentalmente económico en beneficio del propio proceso de industrialización. En consecuencia, la política económica se plantea la descongestión industrial, actuando por zonas industriales bien acondicionadas, estratégicamente situadas y promocionadas por incentivos y estimula la implantación de las empresas en ellas, con mayor o menor independencia según los casos de los planteamientos de la planificación física.

Por su parte, la planificación urbanística tradicional se planteaba el objetivo de dotar de racionalidad y coherencia al desarrollo global de la ciudad, contemplada unitariamente, al mismo tiempo que, en función de unos determinados juicios de valor, optaba generalmente por el desarrollo territorial equilibrado y ofrecía la zonificación urbanística "pasiva", puramente receptiva, al servicio de la descongestión industrial, al mismo tiempo que las restricciones al crecimiento, los modelos descentralizadores y las propuestas de núcleos equilibrados autosuficientes.

La notable inoperatividad de estas propuestas urbanísticas, que ha quedado de manifiesto ante la realidad histórica del desarrollo urbano en las últimas décadas, ha demostrado que no bastaba con la zonificación receptora. Era preciso que el Estado se embarcara en una intervención que influyese y estimulase positivamente a la iniciativa privada, en la dirección en que se requería que ésta actuase.

Pero en todos los países de economía de mercado, el control de esa iniciativa privada ha tropezado con la libertad acordada a la misma y ha resultado inasequible en gran medida. La planificación urbanística, practicada sectorialmente por sí misma, y no como parte de una planificación general, ha evidenciado su insuficiencia y su carácter utópico, al fallarle los apoyos políticos para una ineludible coordinación intersectorial. Por otra parte, es evidente también otro tipo de insuficiencia que deriva del carácter "explosivo" y del ritmo acelerado que en las últimas décadas ha adoptado el proceso de urbanización, de tal modo que la planificación urbanística tradicional ha quedado desbordada y ha debido ser complementada por la planificación territorial, al extenderse y complicarse la red espacial de interacciones urbanas sobre el territorio.

El resultado de todo ello en el momento actual en que los Gobiernos están embarcados en las políticas del desarrollo económico, podrán tal vez caracterizarse (con las reservas y salvedades con que debe exponerse una generalización de este tipo) por una cierta tentación de desconfianza política hacia las previsiones de largo alcance propias de la planificación física (en los países de economía de mercado) mientras que crece la fé en la eficacia de determinadas medidas concretas de actuación directa y positiva, entre las que se sitúa en lugar destacado la zonificación industrial, por el papel estratégico del sector en el desarrollo económico. Así, la zonificación "activa" se practica frecuentemente, como ya hemos repetido, por exigencia de la propia dinámica del desarrollo económico, con independencia de los objetivos de la ordenación territorial, aunque como ya hemos dicho también la zonificación industrial y su utilización para promover descongestiones industriales, puede ser además del instrumento óptimo para promover la expansión económica, el arma adecuada para que esta expansión sea orientada según criterios de racionalidad desde el punto de vista territorial, urbanístico y social. La integración y armonización de los criterios y objetivos urbanísticos y territoriales con los criterios y objetivos de la política económica, es decir, de las motivaciones sociales con las

económicas, depende en cada caso de la orientación política y de la madurez de los mecanismos de planificación de cada país. Desde el punto de vista urbanístico y territorial esta armonización aparece como una aspiración irrenunciable que nuevamente nos remitiría al tema de la coherencia y racionalidad de los resultados espaciales del desarrollo económico y a la opción entre desarrollo equilibrado y desequilibrado, con las implicaciones sociales y políticas de la misma.

Pero al llegar a este punto parece conveniente pasar a considerar las experiencias reales y concretas de aquellos países cuya actuación en este terreno pueda ser significativa.

Algunas experiencias socialistas.

Lo primero que ocurre al iniciar tal consideración es la necesidad de establecer una clara separación entre los países socialistas y los países de economía de mercado. Aunque aquí, por razones de relación con la experiencia española, nos estamos refiriendo de manera fundamental a los segundos, parece inevitable hacer una referencia, aunque sea esquemática y global a la experiencia socialista.

Ya hemos señalado que nuestro tema se encuentra en la confluencia de las políticas de desarrollo económico con las de urbanismo y ordenación territorial y que la descongestión industrial y la zonificación constituyen parte fundamental de la industrialización dirigida, como intervención correctora de los poderes públicos para sanear y racionalizar los problemas ligados a los desequilibrios económicos y sociales debidos a una expansión incontrolada de las actividades económicas sobre el territorio.

También hemos dicho, refiriéndonos fundamentalmente a los países de economía de mercado, que según sus programas políticos y las características de sus planificaciones, la localización industrial se hacía en función de determinaciones de política económica o de política urbanística o territorial, y que no estaba por lo general suficientemente garantizada la coordinación o armonización de ambos puntos de vista.

Con estas simples enunciaciones ya se puede comprender la enorme incidencia que sobre el planteamiento del problema ha de tener el hecho de que un país tenga todo su aparato de planificación centralizado y su economía se mueva dentro de los cauces del dirigismo total. En este caso no se puede hablar de expansión incontrolada de las actividades económicas ni puede temerse una localización industrial fuera de lo previsto, o una inadecuada respuesta de la iniciativa privada.

No obstante, y a pesar de las facilidades que esto proporciona, las dificultades para integrar la planificación económica con la física, existen también en los países socialistas, aunque ello sea en cierta medida por el peso de una herencia histórica y por dificultades de montaje de un aparato planificador, de tal envergadura como el requerido, suficientemente maduro y cualificado. A pesar de ello, lo que caracteriza a estos países, en el terreno que estamos considerando, es la mayor coordinación o incluso la real identificación que existe actualmente entre la planificación económica y la física, o el claro y expreso deseo de lograr tal identificación en los casos en que ésta no se ha producido aún, de tal modo que en los países que pueden aparecer como más maduros en el proceso, Polonia, Rumanía y la URSS, la planificación física es una concreción de las indicaciones de la planificación económica como prolongación y parte de ésta.

En este contexto, la descongestión industrial se produce al mismo tiempo como un imperativo de la política económica nacional y como una volición de la planificación física, apoyada en una zonificación amplia, del tipo que habíamos llamado "pasiva", en lo que tiene de previsión a largo plazo, dentro de cuyas determinaciones, indefectiblemente, vienen a producirse cronológicamente los desarrollos industriales reales según las etapas previstas en la planificación económica. Lo que habíamos llamado zonificación industrial "activa" subsistiría - en cierto sentido (referida a las operaciones concretas y coordinadas de implantación industrial compleja) pero con la notable diferencia de la ausencia de riesgos y la falta de necesidad de los estímulos.

En Polonia, a partir de la Ley de 1961, la planificación física se considera un elemento intrínseco de la planificación de la economía nacional y el plan físico que se ha elaborado para todo el país, constituye el reflejo sobre la ordenación del suelo, de un plan económico a largo plazo, basado sobre la industrialización equilibrada de la red urbana del país, la cual, a partir de un cierto nivel, está dotada de planificación física local y su zonificación determina los emplazamientos industriales.

Rumanía tiene también definida una jerarquía urbana de conformidad con las previsiones del desarrollo económico, de modo que cada núcleo tiene un papel determinado en el concierto general, de acuerdo con un reparto teórico previo de las actividades y de la población. El proceso de industrialización se configura como un deseo de evitar las grandes aglomeraciones urbanas y de repartir con cierta homogeneidad las fuerzas productivas por todo el territorio nacional para lo cual se distribuyen grupos de industrias con un máximo de 25.000 puestos de trabajo, en zonas industriales dispuestas de acuerdo con la zonificación general de los planes físicos locales.

En cuanto a la URSS, cuyo proceso de planificación fué concebido con la intención expresa de desembocar en un desarrollo regional equilibrado, no podemos extendernos aquí, pues excedería de los límites y de la intención de este artículo, en la consideración de la enorme tarea realizada sobre una gran escala territorial en el sentido de la redistribución de la jerarquía urbana (con base en el reparto de las fuerzas de producción ligado a la ordenación del territorio) incluso con puesta en valor de terrenos vírgenes y creación de numerosas ciudades nuevas de base industrial. Digamos sólo que este proceso ha respondido en líneas generales a la temprana declaración de principios de 1918, que hablaba de "desarrollo de la economía en el dominio del urbanismo".

Como final de esta referencia a la experiencia socialista, cabría señalar que en estos países, se han mantenido con bastante fidelidad aquellas aspiraciones de la teoría urbanística tradicional, a las que nos referíamos al principio, gracias a la inmersión de la planificación física en

el marco de una planificación integral, y especialmente gracias a la existencia de la planificación económica imperativa. Mientras que en las economías de mercado es inevitable la creciente concentración espontánea de la población y la producción en las áreas de dinámica económica histórica propia, los asentamientos de población pueden producirse y se producen dentro del socialismo, sobre la base de la distribución voluntaria y bastante homogénea de las fuerzas productivas.

Experiencias en economía de mercado.

Ya hemos aludido repetidamente a como se produce históricamente en los países de economía de mercado, con retraso e independencia respecto a las formulaciones urbanísticas, una creciente preocupación del Estado por intervenir, regular y dirigir la localización industrial, como la más eficaz y positiva manera de influir en la racionalización del proceso de desarrollo económico. Mucho antes de la aparición de las políticas de planificación económica en sistemas de mercado, ha existido, como veíamos una planificación urbanística, e incluso territorial, de signo generalmente voluntarista y corrector de las tendencias espontáneas del desarrollo urbano, que se apoyaba en parte sobre el concepto de zonificación. Puede decirse también, que incluso lo que hemos llamado zonificación "activa" ha empezado históricamente antes que la planificación económica, como instrumento-operativo para el desarrollo de las previsiones urbanísticas, si bien generalmente ligado a situaciones y casos concretos, y no formando parte de una política orgánica y sistematizada. Es al abrirse camino en ciertos países de economía de mercado, las políticas de desarrollo, cuando aparece la práctica de la zonificación "activa" como instrumento organizado de política económica, con incidencia sobre el territorio, no siempre coincidente con las previsiones urbanísticas.

Tanto desde el punto de vista de la planificación física en sí misma, como desde su relación con la política económica, y especialmente con el tema de la localización industrial, hay que concederle un puesto

destacado a Gran Bretaña por razones de prioridad histórica y de madurez actual. Basta, en efecto, recordar que los orígenes del urbanismo moderno se ligan a la industrialización, que Inglaterra fué país pionero, que abordó sabiamente los problemas y que parece llevar una importante delantera en su compleja resolución.

En el principio puede situarse el éxito de las ideas de Ebenezer Howard, publicadas ya en 1898, según las cuales debería restringirse el crecimiento de las ciudades existentes, especialmente el crecimiento suburbano, por medio de cinturones verdes y creación de ciudades nuevas de tamaño restringido, más allá de esos cinturones verdes, agrupadas en complejos regionales, y todo ello apoyado en una descentralización simultánea de vivienda y puestos de trabajo. Estas ideas produjeron una maduración de la planificación física de tal modo que en los años 30, casi todas las ciudades de Inglaterra y Gales tenían estudiadas las posibilidades de su expansión en planes urbanísticos. Al final de la segunda Guerra Mundial aquellas ideas se convierten en la base de orientación de una política nacional que se hace posible gracias a la serie de importantísimas leyes que dicta para ello el Gobierno a partir de 1946, con base en el famoso informe de la Comisión Barlow. Esta propuso, y fué aceptado por el Gobierno, la sistemática reducción del crecimiento de las grandes ciudades y concentraciones regionales de población del país, acometiendo la descongestión demográfica e industrial.

A partir de la "Town and Country Planning Act" de 1947, el desarrollo urbano debe hacerse sobre la base de planes urbanísticos, conteniendo las propuestas concretas de utilización del suelo y entre ellas la localización industrial. En este contexto de planificación física se acometió la política económica de industrialización, orientada a la descongestión estratégica de Londres y de las regiones del West Midlands, South East Lancashire, Merseyside y Cleydeside y a la vitalización de regiones menos desarrolladas. Y esta política económica se viene apoyando directamente en una zonificación industrial "activa" concebida para impulsar una eficaz y auténtica localización de empresas en los lugares de posible y deseable expansión. Las zonas industriales "activas" deben estar previamente

determinadas por los planes urbanísticos a pesar de ser netamente instrumentos de una política económica.

La organización de la zonificación industrial tiene así en Gran Bretaña, unas características de gran ponderación, gracias a su integración con la compleja y sabia legislación que caracteriza al país en materia de planificación urbana y territorial, que impone la contemplación de las actuaciones dentro de una visión de equilibrio territorial. Habida cuenta de la importancia de la planificación física, las zonas industriales son consideradas como parte de un todo y su éxito debe estar ligado al equilibrio de todas las demás partes. La zonificación industrial "activa", por la creación de la "Industrial Estates" (con compromiso de los poderes públicos a promover directamente el desarrollo real de la zona) es pues un instrumento de política económica sistemáticamente utilizado, pero inserto en el contexto de una política nacional de planificación física.

Sin embargo, hay que reconocer que el intenso crecimiento demográfico, así como el rápido crecimiento de la economía y los no menos rápidos cambios sociales ocurridos en el país en los últimos 25 años han desvirtuado notablemente los planteamientos iniciales de planificación física por lo que se refiere a la situación que se trataba de modificar y a los objetivos que se querían alcanzar, ya que esa situación ha evolucionado poderosamente impulsada por fuerzas más contundentes que las estrategias montadas para su control y dirección, exigiendo importantes reajustes y acomodaciones de éstas a los hechos. Aunque la intención sigue siendo la descentralización de vivienda y empleo, la evidencia de los hechos y la inevitabilidad de la concentración han obligado a variar el enfoque tradicional y las escalas territoriales y cuantitativas. Londres ha seguido creciendo dentro y fuera de su "cinturón verde" y su nuevo plan regional está concebido para acomodar tres millones y medio más de habitantes sobre los ya existentes en la región del Sureste, con los correspondientes puestos de trabajo.

La política urbanística francesa puede suponerse iniciada también después de la Segunda Guerra Mundial, aunque la Ley de 1943 recogiese ya la necesidad de la zonificación, como clasificación de los usos del suelo en el ensanche

de ciudades, y de afectar parte del territorio exclusivamente a las actividades de producción. En aquel momento aparece la intención de una redistribución de la industria sobre el territorio nacional, especialmente traducida en las medidas tendentes a la descentralización de las actividades en la región de París, con lo que se anuncia la política de "aménagement du territoire", que en 1950 recibirá su impulso inicial con la creación de un Fondo Nacional institucionalizando la ayuda estatal a los municipios, entre otras cosas para realizar las zonas industriales previstas en los planes urbanísticos.

Esta política de "aménagement du territoire", programáticamente orientada hacia "un reparto tan equilibrado como posible de las actividades y de la población sobre el conjunto del territorio nacional", aparece al mismo tiempo que expira el primer plan de desarrollo (Plan de Modernización y Equipamiento, 1947-1950) de carácter exclusivamente económico.

La conciencia de la necesidad de incluir objetivos de ordenación territorial dentro de la planificación económica se va imponiendo en los años sucesivos, empezando por el control y dirección de la localización industrial, y va adquiriendo peso en los planes posteriores, acentuándose la convergencia entre planificación física y planificación económica cuya integración aparece intentada a partir del cuarto plan. La intención de frenar las tendencias concentradoras, se ejerce a través de una descongestión industrial de los núcleos urbanos en sus extensiones, tanto como en una escala territorial más amplia que ha culminado en la propuesta de las "metrópolis de equilibrio" del V Plan.

El perfeccionamiento de la instrumentación de la política urbanística a través de la legislación de 1958, y posteriormente de 1967, la creación de la Sociedad Central de Equipamiento del Territorio de 1960 para estimular la acción de las sociedades de economía mixta en la creación de zonas industriales, y la aparición de los instrumentos técnico-jurídico-administrativos de urbanización y construcción (Z.U.P. y Z.A.D.) de zonas residenciales o industriales en 1962, son etapas de maduración de un proceso que se caracteriza por la forma en que se ha intentado

someter la industrialización a la política urbanística y de ordenación territorial, sin que haya existido una política autónoma de zonificación industrial "activa" como parte del programa de intervención económica, sino una política de organización del reparto de las industrias y de la actividad económica sobre el territorio nacional, de acuerdo con la planificación física.

No obstante, también en este caso, la realidad ha marcado caminos diferentes. Basta recordar como siguen rellenándose en París todos los huecos, y con que densidades de ocupación, cómo ha sido débil la oposición a la expansión industrial de la capital, y cómo se justifica el plan para el año 2000, con previsiones para catorce millones de habitantes.

Por otra parte cabe señalar también un cierto viraje en la concepción de la política urbanística, anunciado ya con la legislación de 1967, que tiende a acordar un mayor margen de iniciativa y de acción al sector privado (urbanización concertada), y una evidente crisis de fé en la planificación física, al reconocerse la incapacidad técnica para determinar por adelantado el marco de acción de unas actuaciones decisivas cuando éstas no están aún decididas ni se tienen después medios para controlarlas. Todo esto, unido al hecho de que el VI Plan ha acentuado la "ligereza" de la "planificación ligera" es lo que ha llevado a hablar de "deplanification" para caracterizar la etapa actualmente en curso, especialmente en lo que se refiere a lo físico, terreno en el que parece estarse iniciando una auténtica disolución de las aspiraciones voluntaristas de configuración espacial que habían venido caracterizando decididamente a la experiencia francesa.

En Italia existía un curioso antecedente histórico de zonificación industrial (Nápoles, 1904) y una carencia de legislación urbanística coherente hasta 1942, fecha en que aparece una Ley que sigue vigente, aunque en 1967 ha sido ampliamente complementada por una nueva. La primera confiaba a los municipios la ordenación de sus desarrollos urbanos a través de "planes reguladores", y su dudosa aplicación ha dado resultados dispares y, en general, insatisfactorios. No obstante, dentro de estos planes, las zonas

industriales "pasivas", fueron a veces activadas en función de objetivos concretos y locales, pero no en desarrollo de una política orgánica hasta que en 1957 el Gobierno pone en marcha una acción de desarrollo regional con incidencia directa sobre la localización industrial, para la vitalización del Mezzogiorno y la región Centro-Norte.

Diversas disposiciones legales sucesivas articularon sectorialmente esta acción y definieron nuevos instrumentos de planificación, concebidos con el fin de que sirvieran para concretar territorialmente las previsiones de la naciente planificación económica, al mismo tiempo que proporcionaban la base para la instrumentación de una política económica de zonificación industrial "activa" sobre "áreas de expansión industrial" y "núcleos de industrialización".

No obstante, la etapa de los años 50 y parte de los 60, se caracteriza, dentro de estas disposiciones, por una cierta proliferación de iniciativas planificadoras un tanto discontinuas, inconexas y hasta contradictorias, tanto en los programas de política económica, como en la planificación física, así como por una visible imposibilidad de imponer al sector privado las líneas directrices de la planificación. Por ello, esa etapa ha sido fuertemente criticada por haber redundado, en definitiva, en el acrecentamiento de la potencia y la magnitud de áreas productivas, cuya concentración no coordinada ha provocado movimientos migratorios desordenados y nuevos desequilibrios regionales, sobre la ya desequilibrada estructura económica del país.

Por ello se ha abierto camino, más recientemente, a una nueva dirección de la intervención planificadora, tendente a la eliminación de los desequilibrios regionales, con base en el desarrollo global y sectorial regionalizado.

No puede desconocerse al respecto, que al tradicional desequilibrio entre Mezzogiorno y el resto del país, han venido a sumarse en los últimos quince años los desequilibrios creados por la urbanización, por la rápida concentración demográfica e industrial, que produce graves situaciones de congestión en las principales áreas

urbanas así como el éxodo de las regiones atrasadas que se empobrecen y se deterioran económicamente. La necesidad de la intervención pública se perfila ahora como una estrategia para corregir el mecanismo actual de reparto de las actividades que, aparte de sus implicaciones sociales, constituye en sí mismo a largo plazo, un impedimento para el desarrollo de la economía nacional.

Algunos de estos objetivos estaban ya expresados en el plan económico nacional 1966-1970, si bien en forma de directrices indicativas generales, pero que han tenido la virtud de configurar el proceso de regionalización con repercusión en el camino de integración entre planificación económica y planificación física en el nivel territorial regional.

En los trabajos en curso y dentro de la compleja situación existente, se perfilan por una parte los instrumentos técnicos de la planificación regional (comités regionales de planificación económica y planes territoriales de nueva concepción) y por otro lado la particularización sobre niveles territoriales más reducidos de las áreas de localización de actividades a través de planes parciales de urbanismo. Todo ello en las vías, ya iniciadas, de una auténtica integración de las dos planificaciones, física y económica, sentida como una gran necesidad nacional.

La legislación urbanística alemana obliga a todos los municipios a la redacción de sus planes de ordenación urbana por los cuales queda determinado el uso del suelo a través de la zonificación. Se trata naturalmente de la zonificación que hemos llamado "pasiva", que puede ser "activa" en casos concretos por la acción de los municipios, con eventuales ayudas del correspondiente Land. Pero no puede decirse que esta limitada zonificación "activa" constituya un instrumento de una planificación económica, que no existe ni es deseada políticamente. Aunque los objetivos de la Ley de Ordenación del territorio, aprobada en 1965 tiendan a atenuar las diferencias regionales, a estimular a las zonas deprimidas y a frenar la expansión de las desarrolladas con medidas de descongestión, no parece que existan en realidad las armas adecuadas para conseguirlo.

La actual legislación urbanística belga data de 1946. En ella se instrumentan los planes de ordenación sobre la base conceptual de la zonificación, y dentro de ésta aparecen las zonas industriales como un componente más de la estructura urbana en cuanto al uso del suelo. Esta Ley ha sido sólo aplicada a medias.

Pero en 1959 se puso en marcha una política de desarrollo regional para la expansión económica de regiones seleccionadas para la intervención económica del Gobierno. Se crean "sociedades de equipamiento económico regional" para la preparación de zonas industriales "activas" y se consagra este tipo de actuación como el instrumento óptimo para la acción regional a través de la política de industrialización.

Desde entonces se practica generalizada y sistemáticamente la zonificación industrial "activa" para luchar contra el paro y el subdesarrollo, como parte e instrumento fundamental de una política de localización industrial articulada por el Gobierno, aún sin graves problemas de congestión.

La legislación urbanística holandesa es la más antigua de Europa. De 1875 data la primera ley que se ocupa del alejamiento de las industrias nocivas de las poblaciones. En la ley urbanística de 1901 aparece la definición de la zona industrial, como terreno destinado a acoger industrias, con carácter pasivo, receptivo, no obligatorio.

Después de la segunda Guerra Mundial, se plantea una política de industrialización basada en la protección a la expansión industrial en las zonas adecuadas por beneficios de diverso orden y centrada en los "núcleos de desarrollo", pero sin una verdadera acción de zonificación industrial "activa". Dentro de esta política quedó englobada la descongestión del famoso Randstad donde los fenómenos de concentración adquirían proporciones alarmantes.

El éxito de la zonificación "activa" contrasta en los Estados Unidos con la debilidad de la planificación urbanística comprensiva y global del tipo de las que hemos visto son frecuentes en las legislaciones europeas. Por otra

parte, hay que añadir el rasgo característico en este caso, de la gran participación de la iniciativa privada en la promoción de estas zonas "activas" que ha visto en ellas una inversión remuneradora e incluso se ha beneficiado de montajes especulativos.

La actitud de los poderes públicos fué inicialmente inhibitoria, pasiva y tolerante, permitiendo las parcelaciones privadas sin intervenir con ninguna clase de incentivos o de prohibiciones.

Pero a partir de la segunda Guerra Mundial aparece la intervención directa de los poderes públicos en los programas de desarrollo a nivel federal, regional o local. La zonificación industrial "activa" así propulsada ha sido cuantitativamente inferior a la de la iniciativa privada, pero eficaz para provocar el desarrollo económico en determinados puntos.

En 1961 se creó la "Area Redevelopment Administration" para la intervención orgánica del Gobierno Federal en el desarrollo regional. Para ello, entre otras medidas, puede promover o estimular la creación de zonas industriales "activas". Este organismo se plantea su actuación como un programa de desarrollo regional que trata de mejorar y equilibrar el reparto de las actividades, pero a excepción de las promovidas en función de su actuación, las zonas "activas" de este país no han sido instrumentos de una política coordinada y racional de intervención voluntaria, ni se han utilizado para operaciones de descongestión de actividades económicas. El éxito de la zonificación industrial en los Estados Unidos hay que explicarlo fundamentalmente por la oferta de facilidades y ventajas que ofrece a las empresas.

El caso español.

Veámos finalmente la experiencia española al respecto.

Aunque el nacimiento de una verdadera política urbanística en España debe referirse a la promulgación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 y a la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957, lo cierto es

que existía con anterioridad una base importante, tanto conceptual como operativa. La Dirección General de Arquitectura, había venido trabajando en la realización de planes de ordenación de ciudades, aplicando con madurez creciente la técnica de la zonificación urbanística (que habíamos llamado "pasiva" y una cierta zonificación "activa" -- muy modesta, para preparación de operaciones de urbanización, con la colaboración económica del Instituto Nacional de la Vivienda.

La aparición de la Ley del Suelo marca un hito transcendental en la historia del urbanismo español, pues somete a una disciplina unitaria todo el desarrollo urbano, sobre la base de una jerarquía de planes de ordenación que van desde el Plan Nacional de Urbanismo hasta los pequeños planes parciales de sectores urbanos o "polígonos".

La Ley, con una visión muy propia de su momento declara sus intenciones de acuerdo con lo que habíamos llamado teoría urbanística tradicional. En la exposición de motivos se declara: "La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social". Y se plantea ambiciosamente la organización urbanística del territorio nacional "en función de las conveniencias de la ordenación social y económica para el mayor bienestar de la población". Para ello, dispone la Ley que cada término municipal completo debe poseer su plan general de ordenación, a desarrollar en planes parciales y eventualmente estará comprendido en planificaciones territoriales de ámbito superior. Dentro de la sistemática de la Ley no cabe la actuación por áreas "activas" si no están contenidas en la organización previa de un plan general y si no constituyen desarrollos del mismo. Así, la zonificación "activa" podría entrar en la concepción de la ley, como instrumento de política urbanística.

Una importante política de zonas "activas" industriales y residenciales, al servicio de esta concepción, se puso en marcha con la creación de

la Gerencia de Urbanización de 1959, Organismo Autónomo del Ministerio de la Vivienda, con capacidad propia para delimitar, expropiar, planificar y urbanizar "polígonos" de actuación estatal directa en todo el país. Y esta política, que requería gran agilidad para ser eficaz, tropezó pronto con el rígido sistema impuesto por la propia Ley del Suelo, ya que por una parte existían muchas localidades sin planeamiento general y por otra, el planeamiento existente coartaba y limitaba las posibilidades de actuación, pues entre otras cosas había creado plusvalías que la Administración tendría que pagar. De ahí surgió la Ley 52 de 1962, que permitía la delimitación de polígonos de actuación, "existan o no confeccionados y aprobados los respectivos Planes de ordenación", así como la modificación de las previsiones contenidas, en su caso, en el Plan General. Así la Gerencia de Urbanización desvió su actuación por polígonos, equivalentes a lo que hemos llamado zonas "activas", de la inicial concepción "ortodoxa" de los mismos como instrumentos de política urbanística, para convertirse en instrumentos de política de vivienda y, en menor escala, de industrialización; pero de industrialización según necesidades locales, limitadas y circunstanciales, no deducidas de una visión general y de unos objetivos organizados de acuerdo con una estrategia territorial superior.

La única experiencia realizada con un planteamiento de mayor envergadura fué la Descongestión industrial de Madrid, concebida como operación piloto para ensayo de una política que podría ser aplicada a otras ciudades. En 1958 se creó la Comisión Interministerial (ocho Ministerios más la Presidencia del Gobierno y la Organización Sindical) que habría de coordinar la operación y en 1959 se seleccionaron cinco núcleos alrededor de la capital que, mediante la adecuada actuación, deberían contrarrestar la atracción de la misma y frenar su crecimiento, fijando en ellos población e industria por la oferta de vivienda y puestos de trabajo. La operación estaba basada en la capacidad de actuación de la Gerencia de Urbanización que, efectivamente, en los años posteriores, preparó amplias superficies urbanizadas. Sin embargo, como no se adoptaron medidas de otro tipo, y no se detuvo de ningún modo la instalación de industrias en Madrid, esas grandes infraestructuras están vacías en gran

medida, salvo en los casos en que el núcleo correspondiente ha tenido una dinámica propia, mientras que la ciudad que se trataba de descongestionar ha seguido hipertrofiándose sin trabas.

Una nueva etapa se abrió con la aparición de la planificación económica y la orientación del Gobierno hacia la aceleración del Desarrollo.

Los dos primeros Planes se plantearon los temas de la descongestión geográfica de la industria y de la acción regional, con incidencia en la localización industrial, a través de la fórmula de "polos" de crecimiento, concebidos como acciones puntuales selectivas, capaces de desencadenar rápidas evoluciones en regiones poco desarrolladas.

Alrededor de las ciudades elegidas, y anulando las previsiones de sus planes de urbanismo se determinaron amplias extensiones para la localización industrial estimulada por incentivos, y dentro de ellas actuó la Gerencia de Urbanización en la preparación de polígonos industriales, como zonas industriales "activas".

Lo que había empezado siendo un instrumento de política urbanística, pasó entonces a ser utilizado como instrumento de política económica.

En el Tercer Plan de Desarrollo se abandona la política de polos y parece iniciarse una nueva orientación, basada en el reconocimiento de la mayor eficacia de los "efectos de contagio" que irradian las zonas más desarrolladas. Al servicio de esta estrategia se anuncia en el Plan la

preocupación de descongestionar y amortiguar la expansión de las zonas tradicionalmente industriales y el perfeccionamiento de la política de polígonos de descongestión. Por otra parte aparece un nuevo instrumento de promoción industrial regional: Las grandes áreas de expansión industrial de superficie no menor de 50.000 Ha.

A estas alturas en que es evidente la escasa eficacia que han tenido los planteamientos urbanísticos y territoriales de la Ley del Suelo en relación con el desarrollo real del proceso de urbanización, debe señalarse que, como ha ocurrido en otros países, el crecimiento demográfico y el desarrollo económico, han representado una importante alteración de los supuestos de que partía aquella Ley y han contribuido de forma contundente al reforzamiento de los procesos que la misma quería evitar. Como en casi todos los casos considerados, la planificación física se adelanta a la económica, se pronuncia a favor de modelos territoriales equilibrados y es desbordada por la realidad de unos procesos de base económica para los que no tenía suficiente comprensión y para los cuales los sistemas de economía de mercado no tienen instrumentos suficientes de control. Más realista y más adaptada a las posibilidades, la planificación económica posterior se plantea otra clase de objetivos, que se concentran en la elevación de la renta y la consecución del pleno empleo y que muchas veces resultan contradictorios, en sus repercusiones territoriales, con las aspiraciones de la planificación física tradicional. La necesidad de iniciar una aproximación de ambas planificaciones se nos aparece fuera de toda duda.